Bulletin d'actualité

88-7F

Le déficit fédéral : nouvelles tendances

Marion G. Wrobel
Division de l'économie

Le 29 mars 1988
Révisé le 23 novembre 1988

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1989

N° de cat. YM32-1/88-7-1988-11F

ISBN 0-660-92626-1

N.B. Seuls les changements les plus récents apportés depuis la dernière date de publication sont indiqués en caractères gras.

THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

89-04805/

LE DÉFICIT FÉDÉRAL: NOUVELLES TENDANCES

DÉFINITION DU SUJET

Au cours de l'exercice 1984-1985, le déficit du gouvernement fédéral selon les Comptes publics a atteint le chiffre record de 38,324 milliards de dollars, soit 8,6 p. 100 du produit intérieur brut (PIB) de l'année civile correspondante. Trois ans plus tôt, le déficit fédéral s'établissait à 14,872 milliards de dollars, ou 4,2 p. 100 du PIB. Le gouvernement fédéral n'a pas équilibré son budget (et encore moins affiché d'excédent) depuis 1970-1971, selon le mode de calcul des Comptes publics. Dans la deuxième moitié des années 70, les déficits ont été considérablement plus élevés que dans la première moitié, et ils ont gonflé encore davantage depuis la récession de 1981 à 1983. De plus, après avoir diminué jusqu'au milieu des années 70, la dette accumulée, exprimée en pourcentage du PIB, a connu une croissance rapide dans les années 80. Au 31 mars 1975, la dette publique nette représentait 16,8 p. 100 du PIB; aujourd'hui, elle en représente plus de 52 p. 100, et elle continue de s'accroître.

Le gouvernement actuel mise beaucoup sur sa politique de maîtrise du déficit et de la dette. Le présent bulletin examine l'évolution de ces deux variables au fil du temps, les principaux facteurs qui influent sur leur taille et les principes financiers suivant lesquels le gouvernement fédéral espère les maîtriser.

CONTEXTE ET ANALYSE

Les deux modes les plus courants de présentation des dépenses et des recettes du gouvernement sont la présentation des Comptes publics, qui vise à fournir aux parlementaires des données financières pertinentes, et celle des Comptes nationaux, qui permet de mesurer l'impact du secteur public sur le flux des recettes et des dépenses dans

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

l'économie. Le déficit a tendance à être moins élevé lorsqu'il est mesuré selon les Comptes nationaux plutôt que selon les Comptes publics. Toutefois, l'une et l'autre mesure finissent par faire ressortir des tendances presque identiques. La présente étude ne tient compte que des données des Comptes publics, puisqu'elles sont mieux connues des parlementaires. Toutes les statistiques sont conformes à celles des tableaux de référence contenus dans les Documents budgétaires. Lorsqu'une année est citée, l'on renvoie à l'exercice clos le 31 mars de l'année en question.

Les déficits sont habituellement exprimés en dollars, mais cela peut porter à confusion. Par conséquent, les déficits, la dette et les autres notions économiques sont exprimés ici en proportion du produit intérieur brut (PIB).

De 1971 à 1975, le déficit selon les Comptes publics était inférieur à 2 p. 100 du PIB. Il s'est élevé graduellement jusqu'à représenter plus de 5 p. 100 du PIB en 1979. Après avoir régressé pendant plusieurs années, il a enregistré une nouvelle hausse marquée, atteignant 8,6 p. 100 du PIB en 1985. Depuis que le gouvernement fédéral a fait de la réduction du déficit l'une des priorités de sa politique budgétaire, le déficit a régressé jusqu'à 6 p. 100 du PIB. Le dernier budget fédéral prévoyait une nouvelle régression du déficit, qui se situerait à environ 4 p. 100 du PIB en 1990.

A. Mesure de la croissance du déficit: recettes et dépenses

Le déficit mesure la différence entre les recettes et les dépenses d'une année donnée. En ce sens, il n'est qu'une statistique de synthèse. Son évolution est donc la conséquence directe des fluctuations des recettes et des dépenses.

Le début des années 70 a été marqué par l'expansion du secteur public; les dépenses fédérales ont augmenté de près de 3 p. 100 du PIB et pourtant, comme les recettes fiscales ont elles aussi augmenté fortement pendant cette courte période, l'augmentation du déficit a été négligeable. Cependant, après 1975, les rentrées d'impôt ont diminué radicalement, entraînant une baisse des recettes totales, qui, d'un sommet de 19,2 p. 100 du PIB, sont passées à un creux de 15,2 p. 100 en 1980. En

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1976, les dépenses ont progressé de plus de 1 p. 100 du PIB, pour régresser ensuite jusqu'en 1980 d'environ 2 p. 100 du PIB. Ces fluctuations des dépenses et des recettes ont préparé le terrain à des déficits relativement importants. À la fin des années 70, les dépenses fédérales représentaient une plus forte proportion du PIB qu'au début de la décennie, même si la croissance du secteur public s'était ralentie. Plutôt que de financer la croissance en augmentant les impôts, le gouvernement a laissé augmenter ses déficits.

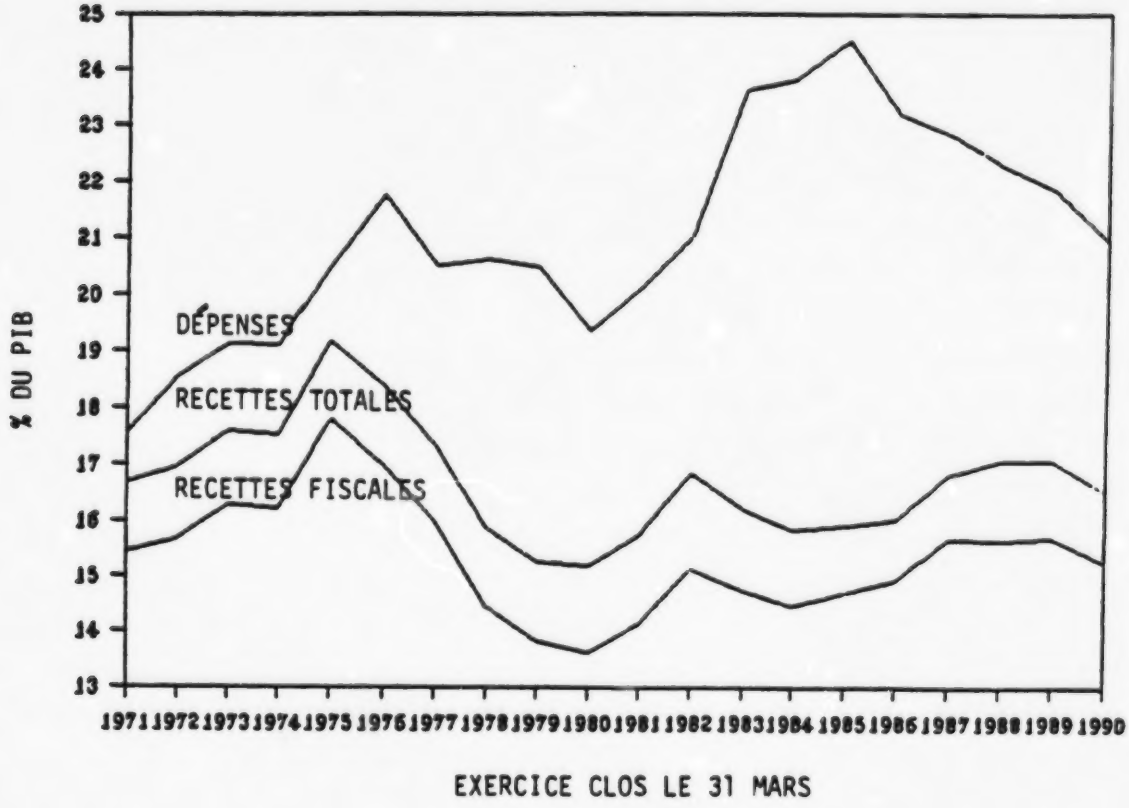
De 1980 à 1982, les dépenses et les recettes ont légèrement augmenté et le déficit est demeuré relativement stable. Toutefois, après 1982, les effets de la récession se sont fait sentir. Ainsi, de 1982 à 1985, les recettes ont diminué dans une proportion d'environ 1 p. 100 du PIB. Par contre, les dépenses ont augmenté considérablement, soit de plus de 3 p. 100 du PIB, pour plafonner à 24,5 p. 100 du PIB en 1985. Le gouvernement actuel a coupé dans les dépenses et augmenté les impôts pour réduire le déficit à court terme. De 1985 à 1987, les recettes fiscales, qui ont augmenté d'environ 1 p. 100 du PIB, ont été la première source d'augmentation des recettes. Au cours de cette période, les dépenses ont diminué de près de 2 p. 100 du PIB. D'après des prévisions à plus long terme, la compression des dépenses devrait assurer le plus gros de la réduction du déficit. D'ici 1990, les recettes fiscales, exprimées en pourcentage du PIB, devraient accuser un léger recul et s'établir à un niveau inférieur à celui de 1971. Quoique la compression des dépenses soit une composante importante du programme de réduction du déficit, les dépenses et les déficits continueront d'être élevés par rapport au passé. En 1990, les dépenses auront diminué dans une proportion d'environ 3,5 p. 100 du PIB par rapport à 1985; néanmoins, elles continueront de représenter un pourcentage plus élevé du PIB que ce n'était le cas avant la dernière récession.

Le graphique 1 illustre ces tendances à long terme. Le déficit de chaque année est égal à la différence entre les dépenses totales et les recettes totales.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

GRAPHIQUE 1

DÉPENSES ET RECETTES FÉDÉRALES
SELON LES COMPTES PUBLICS



LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1. Déficit de base

Le déficit de base représente la différence entre les dépenses de programmes et les recettes fiscales; il mesure donc la capacité du gouvernement de financer ses programmes à partir de ses rentrées d'impôt. On peut aussi le calculer en soustrayant les frais de la dette nette du déficit total. Le graphique 2 présente des statistiques et des prévisions sur le déficit total et le déficit de base selon les Comptes publics.

Jusqu'en 1978, les variations du déficit étaient directement liées aux variations du déficit de base. Toutefois, dans les quelques années qui ont suivi, le déficit de base s'est résorbé beaucoup plus rapidement que le déficit total, les frais de la dette nette commençant à influer de plus en plus sur la croissance du déficit.

De 1982 à 1983, le déficit s'est brusquement accentué, en grande partie à cause de la récession. Comment on peut le voir au graphique 2, cette augmentation tient pour beaucoup à la hausse du déficit de base. Après 1983, le déficit de base a nettement perdu de son influence sur le déficit budgétaire du gouvernement fédéral, alors que l'importance relative des frais de la dette nette s'est accrue.

Le déficit de base est plus sensible que le déficit total aux changements d'orientation budgétaire du gouvernement et aux variations de la situation économique. Depuis que le gouvernement actuel a été élu, le déficit de base est en régression constante. Il s'établit actuellement à moins de 2 p. 100 du PIB et devrait continuer de se résorber, mais beaucoup plus lentement qu'il ne l'a fait de 1985 à 1987, pour s'établir à environ 0,5 p. 100 du PIB en 1990.

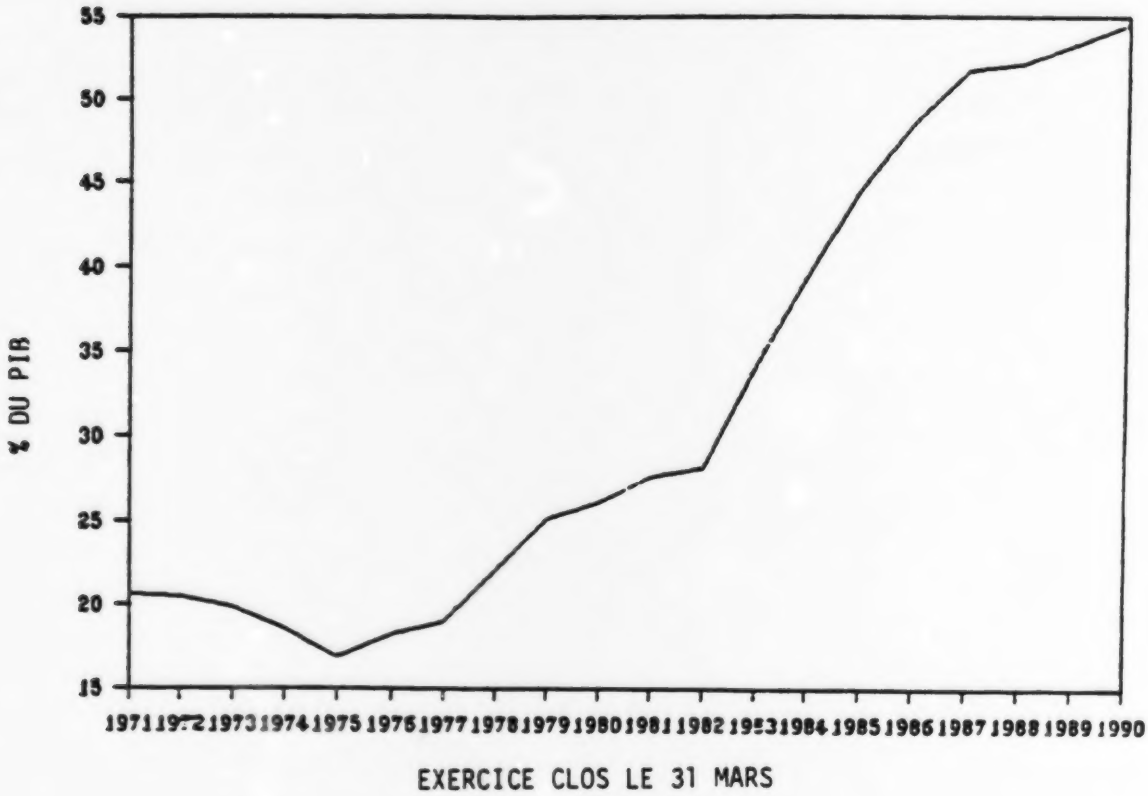
2. Frais de la dette

Les frais de la dette nette pour une année donnée correspondent à l'encours moyen de la dette nette, multiplié par le taux d'intérêt moyen exigé. Pour certains éléments de la dette dont l'échéance est à long terme, les taux d'intérêt peuvent être beaucoup plus élevés que les taux courants. Toutefois, le taux d'intérêt applicable aux éléments de la dette nouvellement contractés reflète les conditions récentes sur le

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

GRAPHIQUE 2

DÉFICIT FÉDÉRAL SELON LES COMPTES PUBLICS



LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

marché. Plus l'encours de la dette augmente rapidement, plus grande est la proportion de la dette assujettie aux taux d'intérêt courants.

L'encours de la dette nette à un moment donné correspond tout simplement à la somme des déficits passés selon les Comptes publics. Les frais de la dette nette dépendent donc à la fois des taux d'intérêt courants, habituellement mentionnés dans les discussions sur le déficit, et des déficits passés, dont l'importance est généralement minimisée. Si la dette fédérale se compose d'emprunts à long terme et à taux d'intérêt fixe, une hausse marquée des taux d'intérêt a peu d'effets immédiats sur les frais de la dette lorsque le déficit est faible, puisque seule la faible partie de la dette qui est nouvelle doit être financée aux taux courants. Cependant, un déficit élevé nécessite le financement d'un encours de dette important aux taux courants.

Par conséquent, l'accroissement rapide du fardeau de la dette en raison de l'ampleur des déficits annuels rend l'orientation budgétaire du gouvernement plus sensible aux taux d'intérêt temporairement élevés, puisqu'une proportion plus forte de la dette est assujettie aux taux d'intérêt courants.

3. Dépenses de programmes

Les dépenses totales, diminuées des frais de la dette, représentent le total des dépenses engagées dans les programmes du gouvernement. On sait que ces dépenses sont au coeur de la politique d'un gouvernement moderne. Aux beaux jours de l'expansion du secteur public, de 1971 à 1976, c'est l'augmentation des dépenses de programmes qui a conduit à l'accroissement des dépenses globales. En 1971, les dépenses de programmes représentaient 15,5 p. 100 du PIB et 87,9 p. 100 des dépenses fédérales totales; en 1976, à leur apogée, elles correspondaient à 19,4 p. 100 du PIB et à 89 p. 100 des dépenses totales.

Depuis ce temps, les dépenses engagées dans les programmes ont diminué par rapport à l'ensemble des sorties de fonds. Même pendant la récession, elles n'ont pas atteint le niveau relatif qu'elles avaient enregistré en 1976. En 1990, elles devraient s'établir à environ 75 p. 100 des dépenses totales, en baisse légère par rapport à leur niveau actuel de 77 p. 100.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Les dépenses de programmes peuvent être ventilées de différentes façons. Dans les derniers budgets fédéraux, le ministère des Finances les a divisées en dépenses statutaires et non statutaires. En 1985, les dépenses statutaires ont représenté 55,4 p. 100 du total des dépenses de programmes et, en 1989, cette proportion devrait être passée à 57,9 p. 100.

On ne dispose pas d'une ventilation semblable pour 1984 et les années précédentes; la modification des définitions comptables pourrait fausser l'interprétation de données à long terme. Néanmoins, les principales dépenses statutaires sont faciles à cerner: prestations d'assurance-chômage, prestations de la sécurité de la vieillesse, allocations familiales, Régime d'assistance publique du Canada, paiements en espèces du financement des programmes établis et transferts fiscaux. Selon une étude de la Banque du Canada, la hausse des dépenses avant 1984 s'explique surtout par l'augmentation des sommes engagées dans les programmes statutaires. Comme il ressort nettement des statistiques budgétaires, cette tendance s'est poursuivie depuis 1984.

B. Croissance du fardeau de la dette

La période de 20 ans qui a pris fin en 1975 a vu régresser lentement la dette fédérale nette, qui a atteint un creux d'environ 17 p. 100 du PIB en 1975, contre 36 p. 100 en 1956. (Au cours de la Seconde Guerre mondiale, elle avait dépassé 100 p. 100 du PIB, mais ce pourcentage a rapidement été réduit après la guerre.) Aujourd'hui, la dette fédérale nette représente plus de 53 p. 100 du PIB, et elle continue d'augmenter. En fait, son accroissement depuis 1982 dépasse 25 p. 100 du PIB actuel.

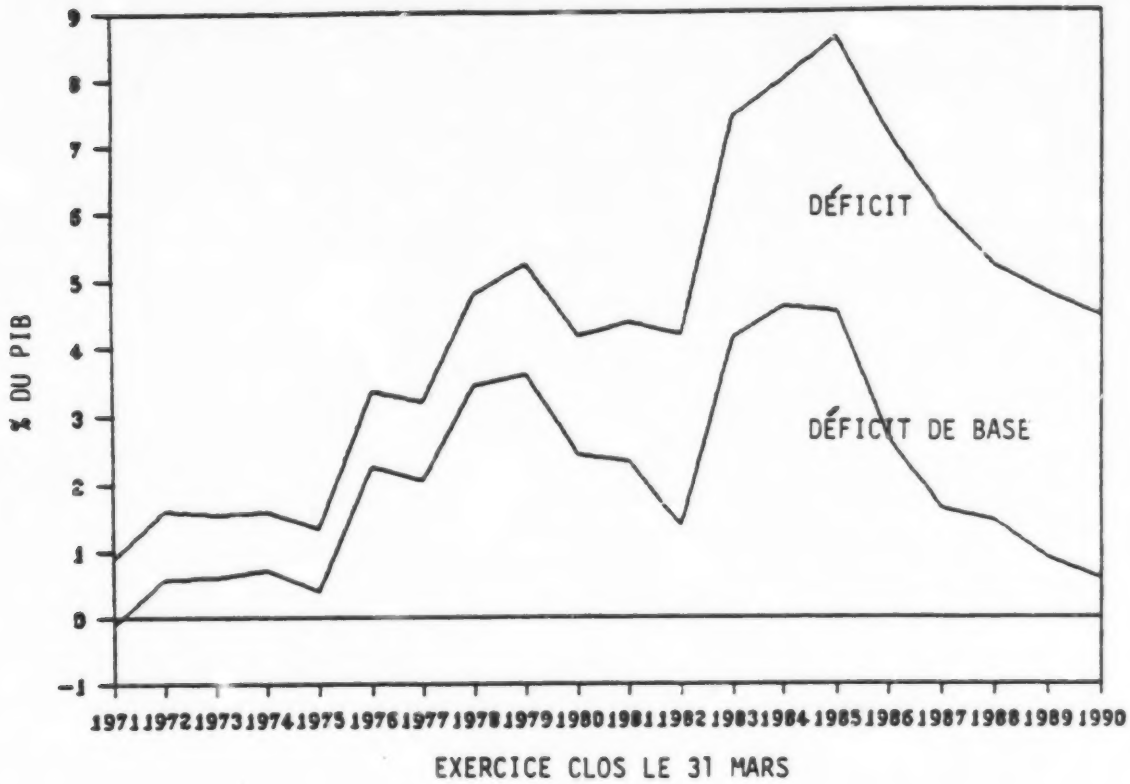
Le niveau de la dette nette est égal au total cumulatif des déficits passés selon les Comptes publics. Il constitue ainsi une mesure pratique des mouvements financiers des années passées. De ce fait, la dette nette donne une autre idée des déficits annuels de l'État et peut aider à envisager la politique financière sous un angle différent.

Le graphique 3 fait ressortir la croissance rapide de la dette nette du gouvernement fédéral dans les années 80. Au 31 mars 1982,

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

GRAPHIQUE 3

DETTE FÉDÉRALE NETTE À LA FIN DE L'EXERCICE



LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

elle s'établissait à 28,25 p. 100 du PIB. Au 31 mars 1987, elle avait atteint 51,8 p. 100 du PIB, par suite des déficits annuels considérables enregistrés dans l'intervalle. Le rythme d'accroissement de la dette nette a été de beaucoup supérieur à celui du PIB. Les prévisions relatives aux trois exercices suivants montrent une progression modérée du rapport dette/PIB. L'objectif du gouvernement fédéral est de faire en sorte que ce rapport commence à diminuer à compter de l'exercice 1991-1992.

La formule suivante résume la relation qui existe entre la croissance de la dette et les déficits:

(1) Variation du rapport dette/PIB = (déficit de base/PIB)
+ (dette/PIB) x (taux d'intérêt - taux de croissance du PIB)

L'augmentation du rapport dette/PIB est fonction directe du rapport entre les déficits de base et le PIB. Elle est également fonction du rapport entre la dette existante et le PIB, multiplié par la différence entre le taux d'intérêt applicable à la dette et le taux de croissance du PIB. Quand le taux d'intérêt applicable à l'encours de la dette est égal au taux de croissance du PIB, le rapport dette/PIB peut être stabilisé si toutes les dépenses de programmes sont financées par les impôts, c'est-à-dire si le déficit de base est nul. Quand ce taux d'intérêt est supérieur au taux de croissance du PIB, le gouvernement doit réaliser un excédent de base pour stabiliser le rapport dette/PIB. Pour que ce rapport diminue, l'excédent de base doit être encore plus élevé.

Il faut bien comprendre la relation qui existe entre le rapport dette/PIB, le déficit de base, les taux d'intérêt et le taux de croissance du PIB si l'on veut que les principes financiers qui guident le gouvernement actuel se traduisent par une réduction effective des déficits. Le dernier budget fédéral propose de ramener le rythme de croissance de la dette à un niveau tout au plus égal au taux d'augmentation du PIB, afin que, après 1992, la dette augmente plus lentement que le PIB.

Ces conclusions au sujet du déficit de base ne permettent pas de déterminer à combien devrait s'élever le déficit global pour que le rapport dette/PIB se stabilise. Cette valeur dépend du coefficient d'endettement visé par le gouvernement fédéral. L'équation suivante devrait se vérifier pour que le coefficient d'endettement demeure stable:

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

(2) Déficit/PIB = (dette/PIB) x taux de croissance du PIB

Si le rapport dette-PIB est de 53 p. 100 et que le PIB croisse au rythme de 6 p. 100 par an, un déficit égal à 3,2 p. 100 du PIB permettra de stabiliser le coefficient d'endettement. Si le rapport dette/PIB n'est que de 25 p. 100, le déficit ne pourra pas représenter plus de 1,5 p. 100 du PIB. Dans une publication sur le déficit parue en 1985, le ministre des Finances proposait comme nouvel objectif financier de ramener le rapport dette/PIB à 25 p. 100 ou moins du PIB, comme avant les années 80.

Lorsque cet objectif à long terme sera atteint, le rapport dette/PIB pourra être maintenu constant si le déficit ne dépasse pas environ 1,5 p. 100 du PIB, dans l'hypothèse d'un taux de croissance de 6 p. 100. Toutefois, un déficit de cet ordre permettrait de maintenir le coefficient d'endettement au niveau souhaité, mais non de la ramener d'abord à ce niveau. Par exemple, si le taux d'intérêt est égal au taux de croissance du PIB, un excédent de base équivalant à 2 p. 100 du PIB se traduira par une diminution annuelle de deux points de pourcentage du coefficient d'endettement. Il faudra alors environ 15 ans pour atteindre l'objectif à long terme, après que l'objectif à court terme aura été réalisé en 1992. Pendant ces 15 années de transition, les déficits annuels devront être inférieurs d'environ trois points à ce qu'ils sont actuellement, c'est-à-dire représenter au plus 2 p. 100 du PIB. Si les taux d'intérêt sont inférieurs au taux de croissance du PIB, l'objectif à long terme pourra être atteint plus rapidement, ou encore réalisé avec des excédents de base moins élevés que prévu.

C. Tendances du déficit en 1988-1989

Pour les quatre premiers mois de l'exercice courant, c'est-à-dire d'avril à juillet 1988, le déficit budgétaire s'est établi à 6,672 milliards de dollars, en baisse de 23 p. 100 par rapport au déficit correspondant de l'exercice précédent. Toutefois, cette baisse ne reflète peut-être pas la situation exacte du déficit pour l'ensemble de l'exercice, et ce, pour deux raisons. La première, c'est que les recettes et les dépenses varient beaucoup d'un mois à l'autre. La deuxième, plus importante encore, tient à l'incidence de la réforme fiscale sur les

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

recettes fiscales. Les retenues d'impôt effectuées jusqu'en juillet étaient calculées d'après l'ancien régime fiscal, même si l'impôt à payer doit être calculé selon la structure réformée des taux d'imposition. En août 1988, l'impôt sur le revenu a été retenu en fonction de cette nouvelle structure, et le déficit mensuel a dépassé le déficit correspondant de l'exercice précédent. Il est à prévoir que le calcul des déficits mensuels ne sera pas aussi encourageant dans les mois à venir qu'il l'était au début de l'exercice courant.

MESURES PARLEMENTAIRES

Chaque fois que le gouvernement fédéral prend de nouvelles mesures entraînant des dépenses ou qu'il modifie le régime fiscal, il influe sur la taille du déficit. Presque toutes les mesures qu'il prend ont donc un effet sur le déficit. Environ une fois l'an, le ministre des Finances présente un budget qui expose les intentions du gouvernement en matière de dépenses et de fiscalité.

Déficits prévus dans certains budgets

L'hon. D.S. Macdonald, mai 1976: 5 milliards de dollars pour 1976-1977; déficit réel: 6,297 milliards.

L'hon. J. Chrétien, avril 1978: 10,9 milliards de dollars pour 1978-1979; déficit réel: 12,617 milliards.

L'hon. J. Crosbie, décembre 1979: 11,2 milliards de dollars pour 1979-1980; déficit réel: 11,50 milliards.

L'hon. A.J. MacEachen, juin 1982: 19,8 milliards de dollars pour 1982-1983; déficit réel: 27,816 milliards.

L'hon. M. Lalonde, février 1984: 29,5 milliards de dollars pour 1984-1985; déficit réel: 38,324 milliards.

L'hon. M. Wilson, février 1986: 29,5 milliards de dollars pour 1986-1987; déficit réel: 30,605 milliards.

L'hon. M. Wilson, février 1987: 29,3 milliards de dollars pour 1987-1988; déficit réel: 28,083 milliards.

L'hon. M. Wilson, février 1988: 28,9 milliards de dollars pour 1988-1989.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

CHRONOLOGIE

juin 1971 - Adoption du projet de loi C-229, qui a pour effet d'élargir et d'assouplir considérablement le régime d'assurance-chômage.

janvier 1974 - Augmentation des allocations familiales, qui passent à 20 $ par mois par enfant admissible et qui commencent à être incluses dans le revenu imposable; elles commencent aussi à être indexées suivant l'augmentation du coût de la vie.

1977 - Adoption du projet de loi C-27, qui resserre les conditions d'admissibilité à l'assurance-chômage et qui réduit le nombre maximal de semaines pendant lesquelles bon nombre de bénéficiaires peuvent recevoir des prestations.

1978 - Lancement du crédit d'impôt pour enfants, dont le maximum est fixé à 200 $ par enfant admissible.

1979 - Réduction d'environ 22 p. 100 des allocations familiales à compter de janvier.

1983 et 1984 - Les facteurs d'indexation des dépenses gouvernementales sont limités à 6 p. 100 et 5 p. 100 respectivement.

mai 1985 - Le budget fédéral limite le facteur d'indexation à la partie de l'augmentation de l'indice des prix à la consommation qui est supérieure à trois points. Cette indexation partielle s'applique à une vaste gamme de mesures fiscales et à certains programmes sociaux.

juin 1987 - Dépôt du Livre blanc du gouvernement fédéral sur la réforme fiscale. Cette réforme vise à modifier la répartition des obligations fiscales entre les contribuables et les catégories de revenu. Elle ne doit avoir aucun effet sur les recettes et, partant, aucun effet direct sur le déficit.

décembre 1987 - Le gouvernement fédéral annonce sa Stratégie nationale sur la garde des enfants, qui prévoit une exemption plus élevée pour les frais de garde des enfants, une augmentation du crédit d'impôt pour enfants à l'intention des familles qui ne produisent pas de reçus pour leurs frais de garde, ainsi que de nouvelles dispositions concernant le partage des frais avec les provinces. Ces mesures devraient coûter au gouvernement fédéral 5,4 milliards de dollars au cours des sept prochaines années.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Canada, ministère des Finances. Le plan financier. Ottawa, différentes éditions.

Canada, ministère des Finances. Le déficit fédéral mis en perspective. Ottawa, avril 1983.

Canada, ministère des Finances. Réduire le déficit et maîtriser la dette nationale. Ottawa, novembre 1985.

Canada, ministère des Finances. Réforme fiscale 1987. Ottawa, juin 1987.

"L'évolution des recettes, des dépenses et du déficit du gouvernement fédéral à partir de 1970". Revue de la Banque du Canada, octobre 1985.

Prince, M.J. How Ottawa Spends, 1987-1988: Restraining the State. Toronto, Methuen, 1987.